

バリアフリー基本構想の市民提案制度の課題

著者	神吉 優美
著者別名	KANKI Yumi
雑誌名	ライフデザイン学研究
巻	9
ページ	57-82
発行年	2013
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00010040/



バリアフリー基本構想の市民提案制度の課題

The Issues of Citizen Proposal System for Barrie-free Basic Design

神 吉 優 美*

KANKI Yumi

要旨

「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」において、バリアフリー基本構想の市民提案制度が創設された。しかし、現在に至るまで数事例にとどまっている。そこで、本研究では市民提案型バリアフリー基本構想の先進事例の分析および市民提案型バリアフリー基本構想作成の試行とモニタリング調査を通して、そのプロセスおよび制度等における課題を把握することから、市民提案がなされるための必要条件を<市民><行政><制度等>別に明らかにした。<市民>には、多大な時間・労力を出せる当事者の存在、多様な人々の意見を取り入れる仕組み、障害種別をまたいだ当事者によるグループ形成、異なる種別の障害者間の相互理解、議論を統率して活動を推進できるリーダーの存在、当事者の思いをアウトプットできる事務処理能力、専門知識の獲得、情報保障（点字資料の作成、手話通訳の手配等）、活動費、<行政>には、バリアフリー基本構想に取り組むマインド、市民提案を積極的に活用する姿勢、担当部署の明確化、福祉部局・都市計画部局等の横の連携、住民提案を受けた際の手続きの規定と受入体制、市民提案から基本構想に至るまでのプロセスの明確化、財源、<制度等>には、分かりやすいバリアフリー基本構想作成の手引き、自治体以外に市民が相談できる窓口、市民提案が出された時に審議する第三者機関が必要である。さらに、市民提案を出しやすくするための手法として、①アドバイザー派遣の創設、②活動費の補助制度の創設、③自治体のバリアフリー基本構想および市民提案制度に対する意識啓発、④担当部署の明確化と継続協議会の設置、⑤市民提案から基本構想に至るプロセスの明確化、⑥第三者機関の設置を提案した。

キーワード：バリアフリー法 バリアフリー基本構想 市民提案制度

*東洋大学ライフデザイン学部人間環境デザイン学科 Toyo University, Faculty of Human Life Design
住所：〒351-8510 朝霞市岡48-1（東洋大学）

1. 研究の背景と目的

2006年に施行された「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」(以下、バリアフリー法)において、市民等が市町村に対してバリアフリー基本構想(以下、BF基本構想)の作成または変更を提案できる制度が創設された。市民提案制度では、当事者によるまちのバリアの点検・発見、話し合い、改善策の検討を通して、当事者の意見が十分に反映されたBF基本構想の作成に繋がることに加えて、異なる種別の障害者間の相互理解やリーダーの育成、基本構想策定後のまちのバリアの改善への市民の主体的な関与等が期待される。しかし、現在に至るまで、数事例にとどまっている。そこで本研究では、市民提案型BF基本構想の先進事例の分析および市民提案型BF基本構想作成の試行とそのモニタリング調査等を通して、そのプロセスおよび制度等における課題を把握することから、市民提案が進まない要因を明らかにする。さらに、市民が提案しやすい手法を見出すことを目的としている。

2. 研究の方法

2-1. 市民提案型BF基本構想先進事例調査

市民提案型BF基本構想の先進事例である土浦市、大阪市の事例に関して以下の調査を実施した。

①基本構想を提案した市民グループへのヒアリング調査

「バリアフリー新法にもとづく基本構想を実現させる会」(土浦市、調査時期:2012年2月)および「JR杉本駅東口設置推進の会」(大阪市、調査時期:2012年2月)へのヒアリング調査を実施した。

②基本構想を受理した自治体へのヒアリング調査

大阪市(調査時期:2012年2月)および土浦市(調査時期:2012年7月)のBF基本構想を受理した当時の担当者へのヒアリング調査を実施した。

③基本構想の内容分析

土浦市および大阪市に提案されたBF基本構想を入手し、内容を把握した。

2-2. 飛田給地区BF基本構想作成のモニタリング調査

「飛田給福祉のまちあるき実行委員会」が、2011年7月から飛田給駅周辺地区においてBF基本構想を作成し、11月に調布市に提案した。各回の会合に出席し、BF基本構想作成過程を記録した。

2-3. 練馬駅周辺地区BF基本構想案作成のモニタリング調査

東洋大学神吉ゼミが、2011年11月から2012年3月にかけて、練馬駅周辺地区においてBF基本構想案を作成した。2012年7月、学生の活動を受けて、練馬区民が中心となって「練馬駅周辺地区BF基本構想を作る会」を結成し、基本構想の作成に取り組んでいる。会のメンバーとして、これらの活動に参加し、BF基本構想作成過程における具体的な問題点を抽出した。

2-4. 学識経験者へのヒアリング調査

BF基本構想の策定に携わったことのある学識経験者4名に対して、ヒアリング調査を実施した。

3. BF基本構想の策定状況と市民提案制度について

3-1. BF基本構想の策定状況

2000年に「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（以下、交通バリアフリー法）が施行された。自治体は、一定規模の旅客施設を中心とした地区において旅客施設、道路等のバリアフリー化を重点的・一体的に推進するため、BF基本構想を作成することができるようになった。

2006年、従来の交通バリアフリー法とハートビル法が一体化され、バリアフリー法¹⁾が施行された。BF基本構想を作成する重点整備地区は従来は大きな鉄道駅を含むエリアとされていたが、新法では旅客施設を含まないエリアも対象に含まれた。

BF基本構想の作成状況の推移をみると、2003年度の65基本構想をピークとして、その後は減少傾向にあり、2011年度は22基本構想であった（図1）。2012年9月末までに受理された基本構想は合計395基本構想（275市町村）である。

3-2. BF基本構想の市民提案制度

バリアフリー法では、当事者の参画も位置づけられた。基本構想を作成する時には高齢者・障害者等が参画する協議会を積極的に活用して、基本構想に当事者の意見を十分に反映することが規定された。さらに、市民がBF基本構想の作成または変更を提案できる制度（以下、市民提案制度）が創設された。図2に市民提案制度に関する法律の抜粋を示す。

2007年に土浦市、2009年に大阪市、2012年に調布市において市民グループが自治体に対してBF基本構想を提案したが、現時点に至るまでこの3事例にとどまっている。

横浜市は2010年度に「横浜市バリアフリー基本構想等の提案の手引き」（以下、提案の手引き）を作成したが、提案レベルが高いこともあり、現時点で提案の事例はない。

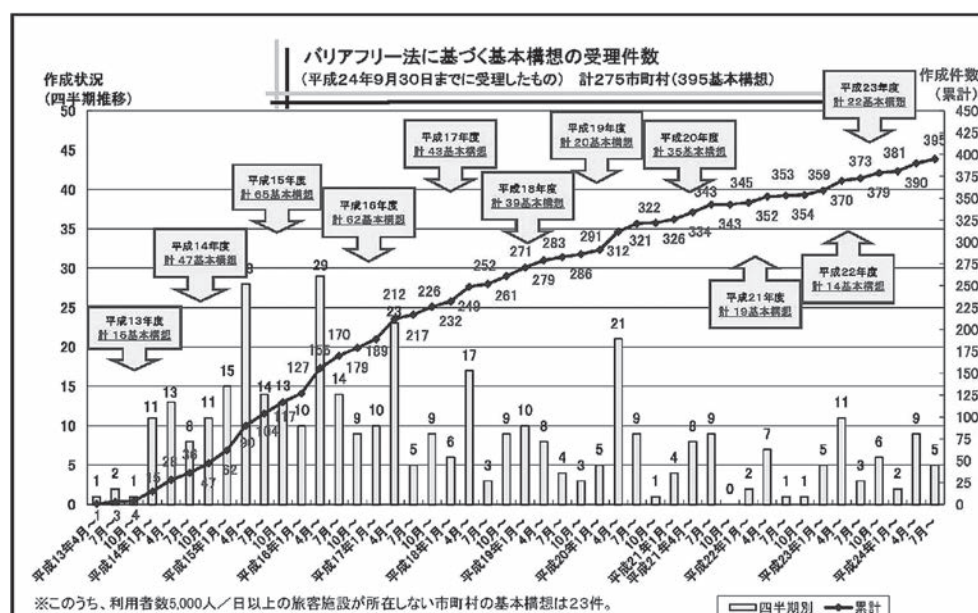


図1 BF基本構想の作成状況（出典：国土交通省HP）

以上みてきたように、市民提案制度が創設されたにもかかわらず、活用されていない状況にある。

「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」 (基本構想の作成等の提案)	
第27条 次に掲げる者は、市町村に対して、基本構想の作成又は変更をすることを提案することができる。この場合においては、基本方針に即して、当該提案に係る基本構想の素案を作成して、これを提示しなければならない。	
一	施設設置管理者、公安委員会その他基本構想に定めようとする特定事業その他の事業を実施しようとする者
二	高齢者、障害者等その他の生活関連施設又は生活関連経路を構成する一般交通用施設の利用に関し利害関係を有する者
2	前項の規定による提案を受けた市町村は、当該提案に基づき基本構想の作成又は変更をするか否かについて、遅滞なく、当該提案をした者に通知しなければならない。この場合において、基本構想の作成又は変更をしないこととするときは、その理由を明らかにしなければならない。
「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律第三条第一項の規定に基づき、移動等円滑化の促進に関する基本方針」	
(3) 基本構想作成に当たっての留意事項	
市町村は、効果的に移動等円滑化を推進するため、次に掲げる事項に留意して基本構想を作成する必要がある。	
⑥	高齢者、障害者等の提案及び意見の反映
施設及び車両等の利用者である高齢者、障害者等を始め関係者の参画により、関係者の意見が基本構想に十分に反映されるよう努める。このため、基本構想の作成に当たっては、法第二十六条に規定する協議会（以下「協議会」という。）を積極的に活用し、高齢者、障害者等の参画を得ることが求められる。この際、既に同条第二項各号に掲げる構成員からなる協議体制度を運用している場合、又は、他の法令に基づいて同項各号に掲げる構成員からなる協議体制度を運用しようとする場合は、当該協議体制度を協議会と位置付けることも可能である。なお、意見を求めるべき障害者には、視覚、聴覚、内部障害等の身体障害者のみならず、知的障害者、精神障害者及び発達障害者も含まれることに留意する必要がある。	
また、法第二十七条に規定する基本構想の作成等に係る提案制度が積極的に活用されるよう環境の整備に努めるとともに、当該提案を受けた際には、その内容について十分な検討を加えることが求められる。	

図2 BF基本構想の市民提案制度に関する法律の抜粋

4. 市民提案型BF基本構想の先進事例の分析

4-1. 「「バリアフリー新法」にもとづく「基本構想」策定の住民提案について」（土浦市）

2007年7月、「バリアフリー新法にもとづく基本構想の策定を実現させる会」は、土浦市に対して「「バリアフリー新法」にもとづく「基本構想」策定の住民提案について」を提案した。これが市民提案型BF基本構想の全国第一号である。活動の経緯を表1に示す。

「バリアフリー新法にもとづく基本構想の策定を実現させる会」は、「介護保険と福祉を考える女性の会」の委員である滝野氏を中心となり、市内の障害者や障害者団体等に声をかけ、結成されたグループである。市民提案を実現させるために、賛同を呼びかける3000枚のチラシを配布したり、新聞記者の協力を得たり、市議員に働きかけたりした。

提案内容は、①重点整備地区の区域（土浦駅周辺～土浦港、ショッピングモール505～亀城公園）、②基本構想の策定・推進において高齢者・障害者等当事者が深く関与できる参画の仕組みづくり、③ユーザーエキスパートや参加したい人すべてが参加できる公募の仕組みづくりについてであり、ミニマム型の市民提案ある。市は市民提案として受理し、庁内で検討に入った。

提案を受理した7月に、BF基本構想の作り方を学ぶ勉強会が開催され、障害者団体や高齢者団体の代表、市民が約30人参加したが、この勉強会に市都市計画課と社会福祉課の職員も参加した。

土浦市は市民提案を受け、2009年3月、土浦駅周辺地区を含めた3地区を重点整備地区に設定した「土浦市バリアフリー基本構想」を策定した。

市民グループは活動を振り返り、市民提案を実現に導けた要因として、①これまで障害種別ごとの活動はなされてきたが、それらの活動をつなげるキーパーソンが存在したこと、②当事者が声をあげることが大切だが、その思いをアウトプットできる事務処理能力をもったメンバーがいたことをあげた。また、今後の課題として、違う視点の人、特に若い人たちを活動に巻き込んでいくことがあげられた。

土浦市の当時の担当者は、市民提案を受けてBF基本構想作成に至った理由として、上位計画（第7次総合計画）においてBF基本構想の策定が位置づけられていたことをあげた。市民提案を受けて、その策定期間が前倒しにされたのである。上位計画に位置づけられていなかったならば、状況は変わっていた可能性がある。さらに今後、市民提案の事例が増えるためには、①当事者同士や事業者との相互理解、②役所の担当部署の明確化、③オピニオンリーダーとなる人の存在が必要であるという。

表1 土浦市の市民提案における活動の経緯

時期	活動内容
2007年初頭	「障害者インターナショナル日本会議」交通問題担当常任委員の今福氏が土浦市の市民団体「介護保険と福祉を考える女性の会」委員の滝野氏に土浦市において基本構想策定を市民提案してはどうかと声をかけた
3月	土浦港からショッピングモール505、亀城公園まで、バリアフリー点検のまち歩きを実施 滝野氏がバリアフリー点検を取材した新聞記事を土浦市社会福祉課および都市計画課に持参
4月	「介護保険と福祉を考える女性の会」が「バリアフリーと福祉、介護とリフレッシュを語る」と題した集会を開催し、市民提案への参加を呼び掛け 市民提案への賛同を呼びかける3000枚のチラシを配布
5月	土浦市が市民提案を受け付ける担当窓口を設置
6月	土浦市の市議員が議会でBF基本構想に関する質問
7月	土浦市に235人の署名とともに「「バリアフリー新法」にもとづく「基本構想」策定の住民提案について」を提案 基本構想の作り方を学ぶ勉強会の開催
2008年6月	BF基本構想策定協議会の障害者枠が1人であったため、土浦市に要望を出し、障害者枠を3人に拡大
2009年3月	土浦市BF基本構想の策定



市民提案に向けた活動の紹介記事
(常陽新聞2007年3月10日)



市民提案の紹介記事
(常陽新聞2007年7月6日)

「バリアフリー新法」にもとづく「基本構想」策定の住民提案について

土浦市長 中川 清 様

日本一住みやすいやすらぎと活力のある「新しい土浦」の創造をめざし、「市民主体」と「協働」を今後のまちづくりの基本として奮闘されている市長ならびに市の職員の方々に敬意を表します。

私たちは昨年暮れ制定された「バリアフリー新法」にもとづき、住民提案をおこなうことを呼びかけてまいりましたが、下記(趣旨・内容)のもとに集まった提案者は 235 名(2007 年 6 月 30 日現在)。

一日も早い当事者参画の基本構想づくりが開始されることを願い提案者名簿とともに提出いたします。

(住民提案の趣旨・内容)

高齢化社会の到来とともに、障がいを持つ人も高齢者も誰もが地域でごく当たり前の生活ができる「ノーマライゼーション」社会の実現は市民みんなの願いです。このノーマライゼーション社会を、交通施設において促進するものとして 2000 年に、「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律(交通バリアフリー法)」が制定されました。この法律により、JR 常磐線に大型トイレ付きで車いすスペースを有する新型車両が走り、土浦駅にもエレベーターやエスカレーター、多機能トイレが設置され、駅周辺は視覚障がい者用の誘導・警告ブロックも敷設。駅前のバス停からはノンステップバスが走り出しました。

昨年暮れには、ハートビル法と交通バリアフリー法を統合・拡充し、より総合的・一体的な法制度を構築するため「バリアフリー新法」が制定されました。施設の対象範囲が広がったほか基本構想制度も地区と対象施設の範囲が拡充し、基本構想策定の当事者参加について法律上の根拠も明記され、知的・精神・内部障がい者を含むすべての障がい者が本法の対象であることが明確にもなりました。

交通バリアフリー法の公共交通事業者等に加え、道路管理者、路外駐車場管理者等、公園管理者等を規定し、高齢者、障がい者が日常生活や社会生活において利用する施設を面的にとらえ、幅広い生活関連施設のバリアフリー化をすすめていくことを目的としています。

さらに、当事者参画のための制度を法律上明確に位置づけるために、基本構想を作成するにあたって、市区町村の調整促進機能の強化―協議の場の設定を法的に担保し、基本構想を策定する市区町村の取り組みを促すよう、利用者・住民等による基本構想の作成についての提案制度を設け、当事者のニーズをよりいっそう反映したバリアフリー化をすすめることが期待されています。

以上の背景のなか私たちは、土浦市へ「バリアフリー新法」に基づく下記・基本構想策定を求めます。

- 1、土浦市における一つ目の基本構想策定は、高齢者、障がい者がよく利用し、観光客も多い土浦駅周辺～土浦港、ショッピングモール 505～ 亀城公園までを一体的に整備するものであること。
- 2、「基本構想策定・推進」は、企画から現場の調査、施工、事後評価に至るまで高齢者・障がい者等当事者が深く関与できる参画の仕組みをつくること。
- 3、ユーザーエキスパート(※)や、参加したい人すべてが参加できる公募の仕組みをつくること。

※ 自分自身や近親者が障がいを持っている等の理由でバリアフリーに詳しい方。

図3 土浦市に提案されたBF基本構想

4-2. 「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律に基づく基本構想作成の提案～JR杉本駅と周辺地区のバリアフリー化の基本構想（素案）～」(大阪市)

2009年3月、「JR杉本町駅東口設置推進の会」は大阪市に対して「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律に基づく基本構想作成の提案～JR杉本駅と周辺地区のバリアフリー化の基本構想（素案）～」を提案した。

活動の経緯を表2に示す。JR杉本町駅は大阪市内で数少ない地上駅であり、改札口が西側にしかないため、朝夕のラッシュ時には踏切待ちの地元住民や隣接する大阪市立大学の学生等が道路にあふれて危険な状況であり、以前から早期高架化を求める声が地元からあがっていた。2008年7月、大阪市立大学教職員有志が「JR杉本町駅東口設置推進の会」（以下、推進の会）を設立し、その後地域住民や障害者等もまじえた活動へと展開していった。推進の会は法的な担保を得ることが必要だと考え、駅周辺地区のバリアフリー化を含めたBF基本構想の作成を目指すことにし、2009年3月に大阪市内に「JR杉本町駅とその周辺のバリアフリー化の基本構想（素案）」を提案し、基本構想の作成と法定協議会の設置を要請した。

提案内容は、①駅と周辺地区の概況（駅のバリアの現状と踏切問題）、②移動円滑化に関する現状と課題（駅を跨ぐ東西自由通路の新設、および道路や駅周辺施設のバリアフリー点検を障害者、地域住民および施設管理者等が共同で行って課題の洗い出しをする必要性）、③基本構想作成のための基本方針（駅舎のバリアフリー化と自由通路に関する事項を緊急優先事項として他の事項に先立って基本構想を作成すること、協議会の設置、公募の仕組み）、④移動円滑化のために必要な事項、駅舎改善の提案（東口の設置、東西自由通路の新設、下り線ホームの拡幅とEV・エスカレーターの設置、上り線ホームにEV・エスカレーターの設置、橋上駅舎の建設、東西自由通路両端にEV設置等）、⑤その他移動円滑化のための特記事項についてまとめられており、駅舎の改善については設計案と概算工事費も提示されている。

大阪市は交通バリアフリー法に則ったBF基本構想を25地区で作成しており、その事業が完了するまでは新規にBF基本構想は作成しない方針であることおよび財政難を理由として、提案は受け入れないと回答した。しかし、当初の目的が駅舎の東口設置とバリアフリー化であったことから、地元住民、大阪市、JR西日本が参加する駅に限定した協議の場の設置を大阪市は推進の会に提案した。その結果、地元住民、大阪市、JR西日本が参加する「JR杉本駅改善計画に関する協議会」が結成された。協議会やワーキンググループによる検討会に加え、広く市民に知らしめるためのシンポジウムも数回開催している。これらの活動を経て、2012年3月、東口新設と駅両側のEV設置が実現した。

市民提案を受けたがBF基本構想作成に至らなかった要因として、当時の大阪市の担当者は、①市民提案を受けた際の手続きの規定がなく受け入れ体制が不十分、②提案の妥当性を審査する第三者機関がない、③福祉部局とまちづくり部局の狭間にある施策、④地域住民にとって身近な存在である区役所にまちづくりの実施体制がない、⑤財政難のため特定事業計画の実施が困難な点をあげている。

JR杉本駅のバリアの改善を主たる目的とした市民提案を契機として、JR杉本駅のバリアが改善されており、一定の成果があげられた。しかしその一方で、提案に盛り込まれた駅ホームの拡幅及びEV・エスカレーターの設置は実現されておらず、また本来BF基本構想が目指す面的な整備には繋がっていないことから、BF基本構想を策定できなかったことによる限界があったと考えられる。

表2 大阪市の市民提案における活動の経緯

時期	活動内容
2008年 7 月	JR杉本町駅東口設置推進の会設立
11月	依羅連合町会、山之内連合町会、大阪市立大学学長が大阪市長および市会議長宛てに東口および東西自由通路要望書を提出
12月	JR杉本町駅東口設置緊急シンポジウムの開催
2009年 3 月	大阪市の「JR杉本町駅とその周辺のバリアフリー化の基本構想（素案）」を提案 「JR杉本町駅の東口の開設とバリアフリー化、東西自由通路の実現」の署名開始
5 月	大阪市計画調整局バリアフリー担当課から、基本構想作成の代わりに住民、大阪市、JR西日本が参加する協議会の設置を提案される
	第1回JR杉本町駅改善計画に関する協議会
6 月	第2回JR杉本町駅改善計画に関する協議会
	大阪市調整局長名で回答書受取
7 月	第2回JR杉本町駅改善シンポジウム
7 月～9 月	5回のワーキング会議
7 月	大阪市長宛てに反論書、各部局宛てに要望書を提出
10月	2009年7月22日の要望書に対して各部局からの回答書を受取 踏切で死亡事故発生
11月	第1回実務者会議 署名1万人超えを目指しての路上署名活動を展開初日で目標達成
12月	「東口設置、踏切改善、バリアフリー化」を求めてJR西日本社長宛てに12,793名、および大阪市長宛てに12,808名の署名を提出
2010年 1 月	第3回JR杉本町駅舎と踏み切り問題のシンポジウムの開催 堺市の駅舎バリアフリー状況の調査
	第2回実務者会議 ・駅に東口を新設 ・高架工事の妨げにならぬよう配慮 ・駅の両側にEV設置 ・ホームと跨線橋に階段昇降機設置 ・平成23年度中に完成
3 月	第3回実務者会議 ・図面が提示された
4 月	JR杉本町駅の改修推進の現況報告会
9 月	東口駅舎予定地を占拠する人へのアピール
2012年 3 月	東口、西口の運用開始

5. 飛田給地区BF基本構想の作成プロセスにおける課題の抽出

2011年11月、「飛田給福祉のまちあるき実行委員会」（以下、実行委員会）は調布市バリアフリー推進協議会に対して「飛田給地区バリアフリー新法に基づく基本構想にかかる市民提案」を提案した。

基本構想をとりまとめた実行委員会は、飛田給地区が『東京都の福祉のあるまちづくりモデル地

区』の第一号指定を受け、味の素スタジアムへのアクセスとなる駅舎および道路が整備される際に、これまでまちづくりに取り組んできた住民を核として、民生委員、障害者、福祉ボランティア等により2006年に設立され、福祉の視点からのまち歩きチェック、災害時の意識調査、南口整備に対するワークショップや行政や議会などに対して提案活動、朝霞駅などの先進事例の見学等、実績を積み重ねていた。

調布市は、2006年度に交通バリアフリー法に則った「調布市交通バリアフリー基本構想」を策定したが、2011年度にバリアフリー法に則ってBF基本構想を改定することとなった。BF基本構想策定の枠組みを図4に示す。味の素スタジアムが2013年の国体会場となっており、それに向けて飛田給駅周辺地区での整備が迫られていた。実行委員会のこれまでの活動を踏まえて、2011年6月、調布市は実行委員会に対して飛田給駅周辺地区においてBF基本構想を作成して市に提案することをもちかけた。市民提案が、BF基本構想に位置づけられるためには、調布市バリアフリー推進協議会に諮り、関係事業者との調整等が必要であったため、実行委員会は4ヶ月弱という短期間で基本構想をまとめる必要があった。

実行委員会は、これまでの活動を踏まえて重点整備地区、生活関連施設、生活主軸と補助生活主軸（道路）を選定した。生活関連施設および主軸（道路）の選定には、2011年3月11日の東日本大震災も影響しており、災害時の避難が考慮された。各主軸（道路）に対しては、課題と対策をまとめたが、時間的制約や調査依頼の問題から、対象施設内のバリアフリー点検は行わなかったため、施設については対象施設を抽出するにとどまった。また、実行委員会が長年問題としてきた飛田給駅西側踏切の拡幅についても盛り込まれた。活動の内容と会議で出された主な意見を表3にまとめる。

2011年11月、実行委員会は調布市バリアフリー推進協議会に対して「飛田給地区バリアフリー新法に基づく基本構想にかかる市民提案」を提案した。2012年1月、意見交換会が開催された。そして、「調布市バリアフリー基本構想」に飛田給駅周辺エリアが重点整備地区に位置付けられた。市民が提案した内容を反映した内容となっているが、実行委員会が長年問題としてきた飛田給駅西側踏切の拡幅については内容に盛り込まれなかった。

これらの活動のモニタリング調査を通して、市民提案の課題についてみる。今回の活動では、まちづくりコンサルタントや学識経験者がオブザーバーとして会議に出席していた。1回目の会議で、コンサルタントがバリアフリー法やBF基本構想等、市民が理解しづらい内容に関するレクチャーを行い、また基本構想を作成していく上で実行委員会メンバーが疑問に思った点については逐次質問に答えた。実行委員会は、まち歩きを通して地域の課題を抽出し、具体的な対応策をまとめて提案書としてまとめた経験があり、BF基本構想に必要な資料はあらかじめ整ってあったが、BF基本構想としてまとめるノウハウを持ち合わせていなかったため、オブザーバーとして参加していたコンサルタントや学識経験者のアドバイスがあったことにより、短期間でBF基本構想をまとめることができた。市民だけで基本構想を作成する場合は、これらの専門知識をどのように取得するかが課題となろう。また、どのレベルの提案をするのかについては活動を進める中で問題となった。行政側の課題としては、提案から基本構想までの移行過程の透明化や市民グループへの行政のかかわり等が把握された。

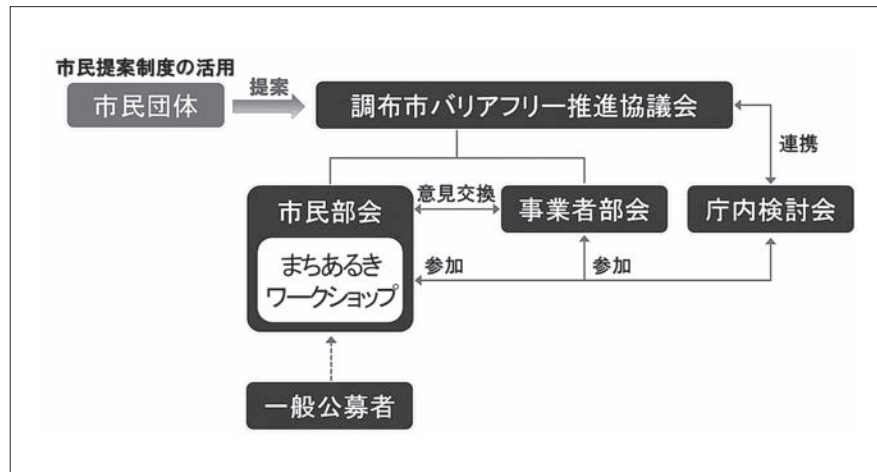


図4 基本構想策定の枠組み（調布市）

表3 飛田給地区の市民提案における活動内容と主な意見

時期	活動内容	主な意見
2011年 6月17日	調布市・市民団体・学識経験者・ コンサルタントによる合同打ち合わせ ・関係者自己紹介 ・市民提案制度の活用について （コンサル説明） ・市民提案に関する質疑応答	・4ヶ月という短い期間に素案を作成するためには、コンサル タントに力を借りる必要がある。 →コンサルタントが手を出しすぎると、市民提案の意味 がなくなってしまう。コンサルタントは会議にオブザーバー という形で参加してもらう。 ・当地区では踏切の拡幅問題が常にあがっている。 →踏切については都市基盤整備でしか解決できず、BF基本構 想の枠組みの中だけでは難しい問題である。
7月8日	勉強会と重点整備地区の検討 ・関係者自己紹介 ・BF基本構想について解説（コ ンサル説明） ・基本構想エリアの検討	・商店街のバリアフリー化も構想に盛り込むことは可能か。 ・市境を越えて重点整備地区を設定することは可能か。 →現実問題としては府中市の協力を求めなければならず難し いが、今回の基本構想に盛り込むことは可能。 ・味の素スタジアムがあるので、来街者の視点も必要。
7月23日	飛田給駅周辺地区まち歩き （調布駅北口側）	
7月26日	飛田給駅周辺地区まち歩き （調布駅南口側）	
7月29日	重点整備地区と生活関連施設の選 定 ・重点整備地区設定に向けた課題 の確認（これまでの活動成果 等） ・対象施設の整理（来街者向け施 設、通常住民が使う施設、緊急 時の避難施設） ・策定に向けた活動計画と今後の 対応スケジュール ・関係者の役割の確認 ・まち歩きの報告	・全体の方針を決める必要がある。 ・生活関連施設を選定するためには、施設の利用実態を把握す る必要がある。爽々荘、そよかぜ、なごみ、ハートフルトム 等の災害時（3.11）の利用実態を調べる必要がある。 ・不特定多数の人が利用する施設となると、範囲が広がりすぎ てしまうのではないか。 ・法に基づいた整備は自治体が考えるので、市民提案には市民 が困っている点を盛り込むことが大切。
8月11日	地区・施設・経路の確認 ・重点整備地区・対象施設の再確 認	・生活関連施設には、高齢者・障害者等の利用が多い施設とす る。来街者の多い味の素スタジアムも加える。 ・保育園と幼稚園は徒歩で通う人が少ないので施設に設定しな い。

	<ul style="list-style-type: none"> ・対象施設への動線確認 ・実行委員会のこれまでの活動内容の折り込み検証 ・事例紹介（商店街における取組、音声案内システム等） 	<ul style="list-style-type: none"> ・榎本内科クリニックは「老年・神経科」があるので施設に設定する。 ・福祉施設の内、入所施設は設定しない。通所施設についても送迎サービスのある施設は設定しない。 ・議論の中で必要と思われる施設は随時追加していく。 ・災害時に避難者を受け入れる施設は施設に設定してはどうか。 ・生活関連経路は、バリアフリー化への対応が可能な主軸を設定し、対象施設までは主軸から派生した経路を引いていく。 ・課題への対応にはハード整備だけではなく、音声ガイド等ソフトについても盛り込むことが可能。
9月2日	地区・施設・経路の確認 ・重点整備地区・対象施設の再確認 ・作業内容について ・今後のスケジュールと役割分担	<ul style="list-style-type: none"> ・生活者・来街者・災害時避難者の3本柱で考える。 ・道路の整備状況を把握する必要がある。 ・長い横断歩道の箇所には信号の延長ボタンを設置したい。 ・商店街との折り合いについても検討したい。 ・来街者の視点を盛り込むためには、あるく会だけではなく東洋大学の学生の視点も含めてはどうか。
9月29日	・素案の内容の確認	<ul style="list-style-type: none"> ・素案の書き方はどのようにすればよいか。 →文章だけでは分かりにくいので、表や図でまとめるのがよい。 <ul style="list-style-type: none"> ・踏切拡幅問題については、単に危険だと指摘するのではなく、もっと大きい視点から問題を指摘する必要がある。 ・既にある施設を生活関連施設に位置づけるだけではなく、現在地区に無くて困っているスーパーや銭湯についても言及してはどうか。
10月14日	・素案の内容の確認	<ul style="list-style-type: none"> ・今後整備される駅南側（南口と商店街）についても課題と対応策を盛り込む。 ・バスターミナルについては朝霞駅を参考にする。 ・視覚障害者誘導用ブロックが老朽化している箇所がある。 ・放置自転車問題についても盛り込む。 ・商店街に関する提案も盛り込む。
10月31日	・素案の読み合わせ	<ul style="list-style-type: none"> ・自転車の駐輪スペースの検討が必要。 ・自転車道と歩道の分離を考える必要がある。 ・災害時の避難者の受入体制に関する課題と対応策について検討する必要がある。 ・雨水の影響で歩道がガタガタになっている箇所があり、メンテナンスが必要である。
11月1日	提案書（仮）提出	
11月18日	・素案の読み合わせ・最終確認	<ul style="list-style-type: none"> ・駅前広場のトイレは照明が暗く表示が見えにくいことから、照明を増やすことを内容に盛り込む。 ・歩道の段差やすりつけ勾配等の問題から、セミフラットでの歩道整備を検討する。 ・節電の影響で街灯の明るさが低下し、危険である。 ・駅の南口にもトイレの設置をしてもらいたい。 ・音響式信号は夜間音がならないので、視覚障害者にとって危険である。
11月29日	・基本構想を調布市に提案	
2012年 1月27日	意見交換会 ・市民提案に基づく基本構想策定の説明及び意見交換 ・パブリックコメント及び説明会の案内	
3月末	調布市BF基本構想の策定	

＜市民提案の動機＞

・バリアフリー基本構想の市民提案をすることを決めたのは、重点整備地区の指定を受けると、今後の活動展開（要援護者対策、南口整備における福祉の視点での整備等）がしやすくなると考えたからである。

＜バリアフリー基本構想の内容＞

・これまでの活動を踏まえ、基本構想の内容に災害時の動線確保及び踏切拡幅を入れたのは必然であった。
・これまでの活動を通して、バリアフリーに直結しないが間接的に絡む多くの課題が抽出されているが、これらをバリアフリー基本構想の方針に従って絞り込むのが困難であった。

＜バリアフリー基本構想を作成する上での問題点＞

・時間の制約があり、自分達の意見をとりまとめるだけで精一杯であったが、他の市民の意見を取り入れる機会をつくる等、もう一步胸襟を開く度量が必要であった。

＜バリアフリー基本構想の効果＞

・活動の中で公共サインの問題が浮き彫りになり、これが調布市における公共サインの方針、飛田給地区での先行整備につながったと思う。

＜専門家の関わり方＞

・学識経験者やコンサルタントがオブザーバーとして参加していたことにより、提案を作成する上で実際の道筋の付け方等で支援を受けたおかげで、短期間でまとめることができた。

・しかし、我々は既に多くの活動を積み重ね、地域の課題を抽出しており、手取り足取りの支援を受けるほど経験がない団体ではない。支援する側も活動内容を把握し、当初の段階でしっかり市民団体にどのような支援が必要か、調整が必要だったと思う。

＜行政側の問題点＞

・提案した内容が全て基本構想に反映されたわけではない。何を採りいれて何を採り入れないのかの取捨選択のプロセスが見えない。我々が要望して意見交換会が開催されたが、我々が納得する説明は得られなかった。

・今後のプロセスへの参画と今回採用されなかった内容についての今後の道筋を示して欲しい。

図5 基本構想を作成した実行委員会メンバーの感想

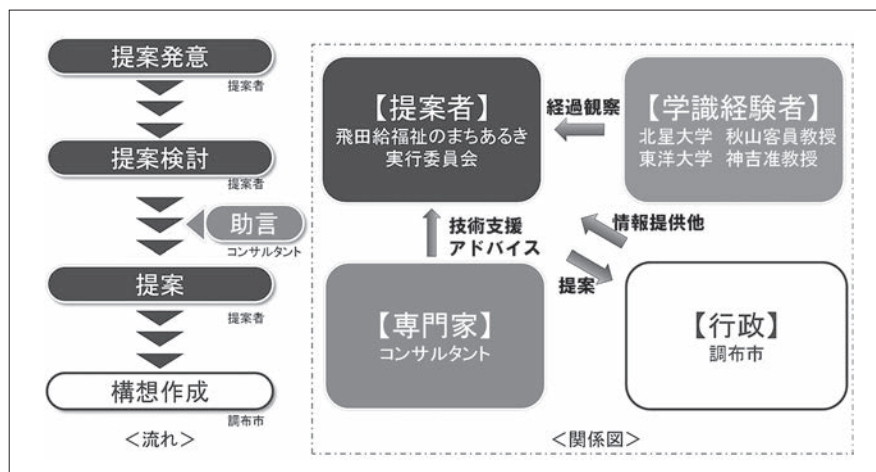


図6 飛田給地区における市民提案の枠組み

6. 練馬駅周辺地区BF基本構想の作成プロセスにおける課題の抽出

6-1. 東洋大学学生によるBF基本構想案の作成

飛田給地区BF基本構想を作成した実行委員会は、基本構想を作成する以前から、まち歩き・地域

の課題の抽出・報告書の作成等の活動実績のある団体であった。そこで、市民が一から活動を始めた場合の課題を明らかにするため、2011年11月から2012年3月にかけて、東洋大学神吉研究室学生が練馬駅周辺地区においてBF基本構想案を作成することを試みた。活動の経緯を表4に、リーダーとして携わった学生へのインタビュー結果を図7に示す。

活動のプロセスをおって、活動の内容と課題についてまとめる。

<体制づくり>

神吉ゼミ3年生および2年生有志で構成される15名の学生がメンバーである。まず3年生が集まり、代表1名、副代表2名を選出した。代表および副代表は、各会の活動内容を決め、必要な資料等を考えてメンバーに作業を割り振り、会議のファシリテーター役を担った。メンバーで役割分担したものの、代表たちに負担が集中する結果となった。

<勉強（バリアフリー法とBF基本構想の理解）>

バリアフリー法およびBF基本構想に関する勉強会を開催した。バリアフリー法、施行令、基本方針等の原文、国土交通省が作成した「バリアフリー新法の解説」、横浜市が作成した提案の手引きを参考資料に用いた。バリアフリー法およびBF基本構想の理解は難しく、活動を進めていく中で何度も法律と提案の手引きを読み直した。具体的な進め方およびBF基本構想案のまとめ方については、提案の手引きを参考としたが、多くの学生が難解で分かりにくいと感じた。BF基本構想案を作成した後でこの提案の手引きを読み直すと、とても分かりやすいと感じた学生が多かった。未経験者には難解な内容となっており、市民がより分かりやすいマニュアルの作成が求められる。

<まちを知る→重点整備地区と生活関連施設・生活関連経路の抽出>

グループに分かれてまち歩きを実施した。まち歩きの後は毎回ワークショップを開催し、まち歩きで気づいた点や地域の問題点をまとめ、グループ毎に発表した。まち歩きおよびワークショップを通して生活関連施設・生活関連経路を抽出し、それらが含まれる地区を重点整備地区とした。

<高齢者・障害者体験>

参加学生は、高齢者でも障害者でもないため、高齢者・障害者等がまちで体験するバリアを理解できていない。そこで、高齢者・障害者体験を実施した。車いすや高齢者疑似体験キット（特殊なゴーグル、耳栓、手足のおもり、手袋等）を装着した状態で、スロープや階段の上り下り、コンビニエンスストアでの買い物、自動販売機の利用等を体験した。これらの疑似体験を通して、普段気づかなかったまちのバリアを体感した。

市民提案をする市民グループは当事者で構成されることが多いと予測されるが、自分とは異なる種別の障害者については理解は深くない可能性もあり、上記のような体験をしたり、互いの話を聞いたりして、相互に理解する必要がある。

<生活関連施設と経路のバリアフリー点検&ワークショップ>

次は各生活関連施設および経路のバリアフリー点検である。自治体が主催する場合は、点検を行う施設への調査許可依頼は自治体が担当するが、住民が主体となって行う場合は自分たちで行う必要がある。学生は担当を決め、各施設を訪問し調査の目的を説明した。ひとつの施設から許

可をもらうために、何回も連絡を取ってやっと許可が得られた施設もあれば、最終的に許可が下りなかった施設もあった。自治体主体であれば全て「お膳立て」されたところに住民は参加すればよいが、住民主体の場合はこれらの準備も住民が担う必要がある。

バリアフリー点検およびワークショップにはこのエリアの近くで暮らす障害者等にも参加してもらい、高齢者、障害者等が施設を利用する上で問題になる点を抽出した。

<改善策の検討>

バリアフリー点検で抽出された問題点に対する改善策を検討した。文献やガイドラインで勉強して改善策を考えたが、より当事者目線の改善策が必要だったと今振り返って思う。

<素案の作成>

上記の作業の結果をまとめて基本構想の素案を作成した。自治体主体の場合、これらのまとめ作業は自治体またはコンサルタントの仕事となるが、住民主体の場合は住民自らが行う必要がある。今回はPC操作やレポート作成等に熟練した学生であったため問題とはならなかったが、市民が行う場合はネックになる可能性がある。

<基本構想案の発表>

「練馬区福祉のまちづくりを推進する区民協議会」委員に対して、BF基本構想案を発表する機会を得た。発表後にワークショップを開催し、まちのバリアと改善策を抽出した。

これらの活動を振り返り、何が市民提案のネックとなっているのかについてまとめる。住民主体の場合、すべての作業を住民が担う必要があり、参加型に比べて多くの時間と労力を要する。その時間と労力を出せる住民がそのエリアにどれだけいるのか。また、作業をどのように分担して取りまとめるのかについては、リーダーの責任は大きく、リーダーシップのとれる住民がいるかどうかとも問題となる。また、先にも述べたが素案としてまとめる作業能力も求められる。長い時間を要するため、参加者のモチベーションを維持するのが難しい場面もでてくる。また、各施設の問題点に集中するあまり、大きな目標を見失いがちになることもあり、適宜軌道修正しながら進めていく必要がでてくる。今回は学生が中心となって基本構想の素案を作成したが、実際に住民が作成する際には、高齢者、障害者（身体障害者・視覚障害者・聴覚障害者・知的障害者・精神障害者等）、外国人、ベビーカーユーザー等、様々な人たちが参加することが望まれる。障害種別ごとに団体はあるが、それらの垣根を越えてグループを結成することが求められる。



高齢者体験



車いす体験



障害者等参加によるBF点検



バリアフリー基本構想案の発表

表4 練馬駅周辺地区BF基本構想案作成の経緯（東洋大学学生）

月日	活動内容
2011年11月11日	(代表のみ) ・BF新法・BF基本構想のレクチャーと今後のスケジュールの話し合い
11月14日	・BF新法・BF基本構想のレクチャー ・飛田給駅周辺地区での活動報告 ・今後のスケジュール、体制について
11月18日・21日	(代表のみ)・まち歩き
11月28日	・BF新法・BF基本構想のレクチャー ・地図を見て、各班で生活関連施設の抽出、まち歩きルート決め→まち歩き ・各グループでまちの現状（問題点・評価すべき点・気付いた点）の抽出 ・生活関連施設の決定
12月5日	・前回の不足分のまち歩き ・各グループでまちの現状（問題点・評価すべき点・気付いた点）の抽出 ・生活関連経路の決定
12月11日	・高齢者・車いす体験のレクチャー
12月19日	・改善策の検討 ・施設整備マニュアルを各班で勉強し、パワーポイントにまとめて発表
12月26日	・先進事例視察（中村橋駅周辺および朝霞駅バスターミナル）
2012年1月16日	・先進事例視察（羽田空港国際線旅客ターミナルビル）
1月23日	<学生による生活関連経路のBF点検まち歩き> ・BF基本構想の確認 ・班ごとにマニュアル確認 ・各グループで経路のBF点検
2月1日	(代表のみ) ・BF点検対象施設への調査依頼
2月2日	・前回BF点検の発表 ・BF点検の練習（産業文化センター・北朝霞駅・道路） ・まとめワークショップ
2月6日	・各班が施設点検で何をチェックするかをマニュアルを見ずに抽出 ・マニュアルを見て足りない部分を埋める→エクセルでまとめる
2月10日	<学生による生活関連施設のBF点検まち歩き> ・各グループで施設のBF点検
2月13日	・前回の施設調査のまとめ ・障害者等への質問をグループで話し合い
2月17日	<障害者等・学生による生活関連施設・経路のBF点検まち歩き> ・活動の報告とBF点検についての説明 ・3グループに分かれてBF点検+ワークショップ

2月19日	・ 前回の障害者等とのまち歩きの振り返り ・ 障害者等の発言のまとめ
2月21日	・ 障害者等と学生の意見の照らし合わせ ・ 班ごとにマニュアルを参考にしてディスカッションして対応策を考える
2月23日	・ BF点検の勉強（赤羽台団地周辺BF点検に参加）
2月27日	・ BF基本構想復習 ・ 生活関連施設、生活関連経路の確認 ・ 班ごとに施設選定理由を考える
2月29日	・ 各グループで問題点と対応策の整理
3月8日	・ 不足分のまち歩き（バスターミナル・コンビニ・オオゼキ） ・ 経路の問題点のまとめワークショップ ・ 生活関連施設の確定のためのワークショップ ・ 基本理念の検討
3月10日	・ 基本理念の発表 ・ 生活関連施設の確定 ・ 改善案のディスカッション→改善案をデータ化 ・ まとめ方を考える
3月11日	・ まとめ作業の仕方を全体で共有 ・ 基本構想案（報告書）のためのデータ化
3月17日	・ 進行状況の確認 ・ 基本構想案のためのデータ化
3月26日	・ 練馬区福祉のまちづくりを推進する区民協議会委員に対して基本構想案の発表

・BF 基本構想を作成すると聞いた時は我々では無理だと思った。
 ・BF 法や BF 基本構想については授業で勉強していたが、実際に自分たちで BF 基本構想を作るとなると、内容を理解するのが難しかった。
 ・横浜市のマニュアルは、内容が難解であった。これから取り組んでいく活動が、とても困難に感じたが、基本構想を作成した後にこのマニュアルを読み直すと、分かりやすかった。
 ・まち歩きや BF 点検を通して、我々が何をしようとしているのかを実感できた。
 ・まち歩きや BF 点検の後にワークショップを開催して振り返りをしたので、整理できた。
 ・ワークショップでは意見をいいにくいと感じたことはないが、知識不足のため、おかしいと思っても指摘できなかった。また、質問された時も同様に返答できないことがあった。
 ・欠席する学生は、活動が進むに連れて、参加しにくい雰囲気になったのではないかな。
 ・保健所と「ぴよぴよ」(子育て広場)を生活関連施設に選定しなかったが、入れるか入れないかの議論がもっと必要だった。
 ・障害者等と一緒に BF 点検をしたが、我々が問題だと考えた点が当事者は問題だと感じていなかったり、またその逆もあったりして、勉強になった。
 ・高齢者・車いす体験を普段生活している大学キャンパスで体験したことにより、普段問題に思わないことがバリアだと知ることができたがよかった。
 ・羽田空港、中村橋周辺地区、朝霞駅バスターミナルを見学したが、レイクタウン等の大規模ショッピングセンターもみるべきだった。
 ・問題の対応策については、ガイドラインの域を脱しておらず、もっと当事者目線の改善策を盛り込むべきであった。もっと高齢者や障害者の声を聞くべきだった。
 ・どのように進めていくかを、メンバー間、特にリーダー間でもっと話し合って共通認識を持つべきだった。
 ・最後は時間がなく、まとめ方をリーダーだけで決めてしまった。
 <市民が BF 基本構想を作成する上での課題>
 ・先に難しいという思いを抱いてしまうと思う。
 ・まとめ役となるリーダーが必要。
 ・参加頻度が低い人は、だんだん活動への参加のモチベーションが下がったり、参加しにくく感じたりするのではないかな。
 ・自分がよく利用する施設にかたよってしまう可能性があるのではないかな。
 ・様々な障害種別の人や高齢者、ベビーカーユーザー、外国人、そしてこれらの人々の性別や年代等、様々な人が参加して活動しないと、客観的なものがつくれないのではないかな。

図7 リーダーとして携わった学生へのインタビュー結果

6-2. 練馬区民によるBF基本構想案の作成

2012年3月26日、東洋大学学生が「練馬区福祉のまちづくりを推進する区民協議会」委員に対して、BF基本構想案を発表した。この発表会に参加していた協議会委員からゼミ活動で終わらせるのではなく、BF基本構想を練馬区に提案するよう要望する意見が出た。これを受けて、2012年7月、練馬区在住・在勤の高齢者・障害者等を中心として「練馬駅周辺地区BF基本構想を作る会」²⁾（以下、基本構想を作る会）が設立され、BF基本構想の提案を目指した。

(1) 練馬区における市民提案制度に関する規定

練馬区では、2010年に公布された「練馬区福祉のまちづくり推進条例」および「練馬区福祉のまちづくり推進条例施行規則」において、市民提案制度に関する規定がある。図8・図9に条例等の抜粋を示す。

市民提案する上で一番ネックとなるのが、条例第43条の「当該提案に係る区域内の住民、地権者、事業者その他利害関係者を対象として、規則で定めるところにより説明会を開催し、意見を聴く」説明会の開催である。施行規則第26条に「当該説明会の開催日の10日前までに、提案に係る区域内の住民、地権者、事業者その他利害関係者に周知しなければならない」とあり、市民グループが区域内の住民、地権者、事業者を調べ上げて周知するためには、多大な労力と費用を要することが予測され、市民提案の実現は極めて厳しいものとなっている。

「練馬区福祉のまちづくり推進条例」

第6章 移動等円滑化基本構想の提案手続(第42条―第47条)

(支援)

第42条 区長は、法第27条第1項の規定による提案(以下「提案」という。)をしようとする者(以下「提案者」という。)に対して、情報の提供および必要な技術的支援を行うことができる。

(説明会)

第43条 提案者は、提案に当たっては、当該提案に係る区域内の住民、地権者、事業者その他利害関係者を対象として、規則で定めるところにより説明会を開催し、意見を聴くものとする。

(基本構想の提案)

第44条 提案者は、提案に当たっては、法第27条第1項後段に規定する当該提案に係る基本構想の素案のほか、規則で定める事項について書面で区長に提出するものとする。

(素案の公表および意見の聴取)

第45条 区長は、提案があったときは、規則で定めるところにより当該提案に係る基本構想の素案を公表するとともに、必要があると認めるときは、当該提案に係る区域内の住民、地権者、事業者その他利害関係者の意見を聴くことができる。

(提案の採用の判断)

第46条 区長は、提案があったときは、当該提案に基づき基本構想の作成または変更をするか否かについて、つぎに掲げる事項により判断するものとする。

- (1) 法第3条に規定する基本方針に即していること。
- (2) 提案の内容が、この条例に定める基本理念および整備基準に即していること。
- (3) 提案の内容について、合理的な根拠があること。
- (4) 提案に係る区域について、合理的な根拠があること。
- (5) 提案の内容が、関係する法令等に即していること。
- (6) 提案の内容に関係する計画、方針等に即していること。

(提案の採否の公表)

第47条 法第27条第2項の規定による提案の採否の公表は、規則で定める方法により行うものとする。

図8 練馬区における市民提案制度に関する規定（福祉のまちづくり推進条例）

「練馬区福祉のまちづくり推進条例施行規則」

(説明会)

第26条 提案者は、条例第43条に規定する説明会を開催しようとするときは、当該説明会の開催日の10日前までに、提案に係る区域内の住民、地権者、事業者その他利害関係者に周知しなければならない。

2 提案者は、前項の説明会の開催に当たっては、あらかじめ、つぎに掲げる事項について書面で区長に届け出なければならない。

- (1) 開催場所
- (2) 開催日時
- (3) 提案者の氏名および住所
- (4) 法第27条第1項後段に規定する基本構想の素案に係る区域
- (5) 前各号に掲げるもののほか、区長が必要と認める事項

3 提案者は、説明会を開催したときは、速やかに当該説明会の記録を作成しなければならない。

(基本構想の提案)

第27条 条例第44条の規則で定める事項は、つぎに掲げるものとする。

- (1) 提案者の氏名および住所
- (2) 法第27条第1項後段に規定する基本構想の素案に係る区域
- (3) 提案の経緯
- (4) 前条第3項の規定による説明会の記録
- (5) 前各号に掲げるもののほか、区長が必要と認める事項

2 条例第44条の規定に基づく書面は、提案書(第25号様式)によるものとする。

(素案の公表)

第28条 条例第45条の規定による公表は、練馬区公告式条例で定める掲示場への掲示その他広く区民に周知する方法により行うものとする。

(判断に係る基準の内容)

第29条 条例第46条第3号に規定する合理的な根拠があることとは、つぎの各号に該当する場合をいう。

- (1) 提案の内容が都市環境の向上または区民生活の利便の向上に資するものであること。
- (2) 特定の個人だけでなく、提案に係る区域およびその周辺の住民、地権者、事業者その他利害関係者の利益も十分考慮したものであること。
- (3) 提案に係る区域およびその周辺における地区計画(都市計画法(昭和43年法律第100号)第12条の4第1項第1号の地区計画をいう。)、建築協定(建築基準法第69条に規定する建築協定をいう。)等と整合が図られているものであること。
- (4) 提案に係る区域およびその周辺における市街地開発事業を十分に考慮したものであること。
- (5) 生活関連施設(法第2条第21号イに規定する生活関連施設をいう。)に係る提案については、その用途、規模、利用状況等により、特に移動等円滑化(法第2条第2号に規定する移動等円滑化をいう。以下同じ。)を図る必要が高いことが認められること。
- (6) 生活関連経路(法第2条第21号に規定する生活関連経路をいう。)に係る提案については、周辺の道路交通環境との整合が図られていること。
- (7) 特定事業(法第2条第22号に規定する特定事業をいう。)に係る提案については、当該事業に係る財政的条件を十分に考慮しているものであること。

2 条例第46条第4号に規定する合理的な根拠があることとは、つぎの各号に該当する場合をいう。

- (1) 高齢者、障害者等の徒歩もしくは車いすによる移動または施設の利用状況から、特に重点的かつ一体的に移動等円滑化のための事業を実施する必要があると認められる区域であること。
- (2) 土地利用および諸機能の実態ならびに将来の方向性から、特に重点的かつ一体的に移動等円滑化のための事業を実施する必要があると認められる区域であること。
- (3) 特定の土地所有者等の土地利用の権利を著しく制限し、または利益を誘導することとなる等恣意的な区域設定でないものであること。

(提案の採用の判断)

第30条 区長は、条例第46条の規定による提案の採用の判断をしたときは、提案をした者に通知しなければならない。

(提案の採否の公表)

第31条 条例第47条の規則で定める方法は、練馬区公告式条例で定める掲示場への掲示その他区長が適当と認める方法とする。

図9 練馬区における市民提案制度に関する規定(福祉のまちづくり推進条例施行規則)

(2) BF基本構想作成における学生グループと市民グループの相違点

活動の経緯を表5に示す。活動プロセスは、学生グループの活動とほぼ同様である。相違点は、障害者間の意見のバッティング、情報保障、自治体との折衝であった。

<障害者間の意見のバッティング>

BF基本構想に何を盛り込むのかについて検討する段階で、障害種別によりニーズがバッティングした。生活関連施設を選定する際も、人によって利用頻度が違うことから、意見が割れた。また、まちで問題となるバリアは立場によって異なる。例えば車道と歩道の段差は、視覚障害者にとっては必要なものであるが、車いすユーザーによってはバリアとなる。少人数のグループ内で結論の出ない問題については、より多くの人の意見を聞いたり、先行事例を参考にしたりすることが必要である。

<情報保障>

基本構想を作る会には東洋大学学生がサポーターとして参加しており、各回の資料の作成を担当した。資料は墨字版・拡大版・点字版の3タイプが必要であり、墨字資料のみと比べると多大な時間を要する。このようなサポーターがいない場合、市民グループはこれらの作業も担う必要がある。また、聴覚障害者が参加する場合は、手話通訳者を雇う必要があり、金銭的負担がでてくる。

<自治体との折衝>

学生グループの活動は、BF基本構想案を作成することが最終目標であり、自治体に提案することを目的とはしていなかった。一方、市民グループは、自治体に提案することを目的として活動を進めてきたため、自治体との折衝が必要であった。しかし、自治体内で市民提案の担当窓口が決まっていない等体制が整っていないために、折衝ができない状況が続いた。折衝の段階に入ってから、BF基本構想を作成する意向のない自治体との折衝は難航を極めた。特に、重点整備地区に位置づけた区域内の住民、地権者、事業者への説明会開催の周知、および自治体が策定するものと同レベルのBF基本構想の作成を自治体から求められ、現在の市民グループの体制ではBF基本構想の提案は不可能であると判断した。その結果、BF基本構想ではなく、要望書を自治体に提出するように変更となった。

バリアフリー法で市民提案制度が創設されたものの、受け入れる側の自治体でBF基本構想に対する意識が低く市民提案制度を積極的に活用しようという姿勢がない状況では、制度の活用は極めて困難であることが明らかとなった。

表5 練馬駅周辺地区BF基本構想を作る会の活動の経緯

時期	活動内容	主な意見
2012年 7月3日	<ul style="list-style-type: none"> これまでの経緯の説明 BF基本構想作成の意思確認 活動の進め方について 	<ul style="list-style-type: none"> 練馬駅周辺地区ではBF化が進められてきたが十分ではない。モデル地区として、よりBF化を推し進めるべきエリアである。 前半は少数の人数で議論し、ある程度まとまった後半から多くの人の参加を呼びかけてはどうか。

7月31日	<ul style="list-style-type: none"> ・BF新法・BF基本構想・練馬区の条例に関するレクチャー ・バリアフリー先進事例の紹介（松蔭神社通り商店街） 	<ul style="list-style-type: none"> ・条例に「都市計画に関する基本的な方針と調和が保たれたもの」等いろいろ記載されているが、素人には分かりにくい。 ・まずはざっくりとした基本構想案を我々で作成し、区役所に相談に行くこととする。
8月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・生活関連施設の抽出 	<ul style="list-style-type: none"> ・東洋大学生が選定した施設だけでは不十分。 ・保健所・警察署・消防署・びよびよも重要な施設。 ・小学校は災害時の避難所や選挙の投票所となっているので、含めるべき。
10月1日	バリアフリー点検 (西武線練馬駅・大江戸線練馬駅・バスターミナル)	
10月15日	バリアフリー点検 (西友・練馬警察署・豊玉保健相談所)	
10月29日	バリアフリー点検 (三井住友銀行・りそな銀行・郵便局・セブンイレブン)	
12月14日	<ul style="list-style-type: none"> ・生活関連施設の確認 ・生活関連施設の選定理由 ・重点整備地区の選定理由 ・会長・副会長の選任 	<ul style="list-style-type: none"> ・各施設の選定理由をあげていくのではなく、まず選定理由があってから施設を選ぶべきではないか。 ・用途や規模等についてどのような施設が重要かを話し合う。 ・まちづくりセンターから、要望書レベルとするのか、あるいはBF基本構想を提案するのかを決める必要があると指摘される。 →このエリアがモデル地区となり、区内の他地域にも影響を及ぼすためには、BF基本構想として区に提案する必要がある。
12月19日	<ul style="list-style-type: none"> ・要望書かBF基本構想かの検討 ・BF基本構想の骨子の検討 ・基本方針の検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくりセンターから、福祉のまちづくり推進条例等、練馬区独自の規定についての説明。 ・まちづくりセンターから、BF基本構想ではなく要望書として提出することを勧められる。 ・基本方針（なぜBF基本構想を作成する必要があるのか、どのようなまちにしていきたいのか）について話し合った。
2013年 1月11日	<ul style="list-style-type: none"> ・要望書かBF基本構想かの検討 ・会長・副会長について ・基本方針の検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・会長・副会長に女性も入ってもらいたい。 ・まちづくりセンターから、BF基本構想ではなく要望書として提出することを勧められる。 ・区はBF基本構想をつくる方針がないため、相談窓口を作らない。その代わり、まちづくりセンターが当面の窓口となる。
1月16日	<ul style="list-style-type: none"> ・要望書かBF基本構想かの検討 ・問題点と改善策の検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・メンバー間で、BF基本構想でいくか要望書でいくかについて、意見が分かれた。
1月21日	<ul style="list-style-type: none"> ・要望書かBF基本構想かの検討 ・問題点と改善策の検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・区が市民提案させないように仕向けるのはおかしいのではないか。 ・まちづくりセンターから、まちづくり条例のテーマ型まちづくりの仕組みを紹介され、そちらでいくように勧められる。
1月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・要望書かBF基本構想かの検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・数名で集まり、今後の進め方について検討した。 ・現在の区の態度では、BF基本構想は厳しいのではないか。
2月14日	<ul style="list-style-type: none"> ・要望書かBF基本構想かの検討 ・問題点と改善策の検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・我々はBF基本構想を作るために集まったグループである。 ・BF基本構想案をまとめた段階で、練馬区障害者団体連合会等に活動内容を伝え、参加の意志を問う。 ・要望書ではなく、BF基本構想でいく。この方向性がぶれていたのでは、前に進まないのではないか。 ・UDの7つの原則を参考にして、まちのバリアの問題点を、公平性の欠如・わかりにくさ・安全性の欠如＝危険・スペースの不足の4つの大きな項目毎にまとめる。

3月27日	・練馬区建築課福祉のまちづくり推進担当との打合せ	・会からこれまでの活動の報告 ・BF基本構想として提案する場合の問題点 ・今後の進め方について
4月22日	・建築課との打合せの報告 ・会の体制について	・この地区ならではの視点や問題点を盛り込む必要がある。 ・区はBF基本構想を出してもらいたくない。この状況では、BF基本構想を提案するのは厳しい。要望書に切り替える必要があるのではないか。
5月13日	・小学校のBF点検について ・問題点と改善策の検討	・小学校のBFの現状について、まちづくりセンターから区に問い合わせてもらおう。 ・大江戸線改札近くにスロープが設置されたので、問題点から削除する。
7月3日	バリアフリー点検（道路）	
7月16日	・バリアフリー点検の振り返り	・車いすユーザーにとって、車道から歩道への段差がバリアとなるので、一部でもいいので無くしてもらいたい。 ・視覚障害者にとっては、段差は命を守るために必要なもの。 ・段差の問題をここで話し合っても結論は出ないのではないか。
8月21日	・要望書の体裁について	・BF基本構想を提案するのをあきらめて、要望書を区に提出。その後どうするかについては、要望書を出してから検討。 ・BF基本構想と要望書では書きっぷりが変わってくる。 ・何を要望するのかをはっきりさせるために、ポイントとなる項目を最初のページにまとめた。
9月20日	・要望書の内容の検討 ・会の名称の検討 (BF基本構想ではなく要望書に切り替わったことを受けて、会の名称を変更した)	・UDとBFの言葉が混在している。 →小学校の教育ではUDを使用。しかし、一般に浸透しているのはBF。→UDとBFを併記する。 ・改善策については、障害種別で書いたほうがいいのでは。 →UDを目指しているの、障害種別には書かない。
10月11日	・要望書の内容の検討 ・まちづくりセンターから要望書を提出するにあたっての留意点の説明	・車いすユーザーにとっては車道と歩道の段差がバリア。 ・視覚障害者にとっては段差は必要。 →「段差をなくして」と「段差を残して」を併記するのは要望書としておかしい。この要望書では段差については触れない。 ・回答を求めるのかどうかによって書き方が変わってくる。また、包括的な要望とするか個々の具体的な要望とするのか。

7. 学識経験者ヒアリングからみた市民提案制度の課題

学識経験者へのヒアリング調査から、市民提案制度の課題について把握する。

①BF基本構想の市民提案の事例が出ない理由

<市民側の課題>

- ・バリアフリーを切に必要とする人の絶対数が少ない。
- ・BF基本構想を作成するためには、多くの時間と労力と勉強量が必要だが、それができる障害者等が少ない。
- ・障害種別を越えてグループを形成して、バリアフリー化を推し進めていこうと考える障害者団体が少ない。
- ・これまで要求型の運動はあったが、施策レベルの提案をした事例はほとんどなかった。

- ・自治体が主催する委員会や協議会に参加する障害者等は増えているが、障害者が一からBF基本構想を作るためにはさらなるレベルアップが必要。
- ・専門知識の少ない市民が勉強しながらBF基本構想を作成することは困難である。
- ・市民があれやれこれやれと要望しても通らないだろう。我々がここまでやるので、この部分を自治体をお願いする等、役割分担の意識が必要。

＜行政側の課題＞

- ・既にBF基本構想を策定した自治体で、市民提案がなされた場合、これまでの自治体のやり方が間違っていたと指摘されるように感じ、市民提案を積極的に活用しようとする自治体がないのではないか。
- ・住民と行政がコミュニケーションをとれる仕組みがない。歩み寄れる姿勢が必要。
- ・行政にBF基本構想を作成しようというマインドがない。
- ・事業者に対する行政のスタンスがまだはっきりしていない。
- ・行政、事業者、当事者にとっての学習の場がない。
- ・BF基本構想を策定すると協議会を解散する自治体が多いため、継続的に協議する組織がなく、また市民のレベルがアップしない。
- ・BF基本構想を作成している市民グループが相談できる窓口が自治体以外にない。
- ・担当者の継続性がない、縦割り行政、継続協議会がない、財政難。
- ・市民提案が出された時に審議する機関が自治体にない。

②BF基本構想の内容

- ・基本構想で何を変えたいのかをはっきりさせる必要がある。
- ・まず大枠を作る。基準を決めて、優先順位をつける。
- ・長期の絵（計画）があると、自治体がのりやすいのではないか。
- ・提案内容に現実性があることが必要。技術的に可能な提案であること。また、行政上の知識も必要。

③BF基本構想の市民提案を支援する仕組み

- ・市民提案には、市民の主体的な参画と力量＋仕組みが伴う必要がある。
- ・各地域で、市民や自治体職員が参加するユニバーサルデザインの勉強会を開催し、市民も自治体職員も意識を向上させる。
- ・BF基本構想が策定された後も、協議会と担当課を継続させる。
- ・市民と行政の中立的な立場に立ち、市民に専門的知識を与えたり基本構想の作成を支援したりする第三者（大学研究者やコンサルタント等）を派遣する制度。
- ・市民提案をしようとしている市民グループの相談にのる窓口を自治体以外に設置。
- ・市民提案がなされた時に審議する第三者機関の設置。

8. まとめ

8-1. 市民提案制度の課題

市民提案制度の課題を＜市民＞＜行政＞＜制度等＞別にまとめる。

＜市民＞

- ・多大な時間・労力を出せる当事者の存在
- ・多様な人々の意見を取り入れる仕組み
- ・障害種別をまたいだ当事者によるグループの形成
- ・異なる種別の障害者間の相互理解
- ・議論を統率して活動を推進できる力のあるリーダーの存在
- ・当事者の思いをアウトプットできる事務処理能力
- ・専門知識の獲得
- ・情報保障（点字資料の作成、手話通訳の手配等）
- ・活動費

＜行政＞

- ・BF基本構想に取り組むマインド
- ・市民提案を積極的に活用しようという姿勢
- ・担当部署の明確化
- ・縦割り行政ではなく、福祉部局・都市計画部局等の横の連携
- ・市民提案から基本構想に至るまでのプロセスの明確化
- ・財源

＜制度等＞

- ・分かりやすいBF基本構想作成の手引き
- ・自治体以外に市民が相談できる窓口
- ・市民提案が出された時に審議する第三者機関

8-2. 市民提案を出しやすくするための手法

①アドバイザー派遣制度の創設

市民グループがBF基本構想を作成することは技術的に困難なことが予測される。市民グループに法律やBF基本構想等に関する知識や情報を与えたり、基本構想の作成を支援したりする実践的なコンサルタントを派遣するアドバイザー派遣制度を創設する。

②活動費の補助制度の創設

会議の開催、提案書のまとめ作業等の外部業者への委託、点字資料の作成、手話通訳の雇用等のための活動費を補助する制度を創設する。

③自治体のBF基本構想および市民提案制度に対する意識啓発

近年、BF基本構想の策定件数が減少傾向にある。市民提案制度についても消極的な自治体が多い。市民提案に対する市町村の意識を啓発する必要がある。市民、事業者、行政が参加するユニバーサル

デザインに関する勉強会を開催したり、国が自治体に対して働きかけたりすること等が考えられる。

④担当部署の明確化と継続協議会の設置

BF基本構想が策定された後も協議会を継続するとともに、担当部署を明確化する。

⑤市民提案から基本構想に至るプロセスの明確化

自治体が市民提案を受理した際の手続きを明確化しておく。また、市民提案されたBF基本構想の内容を取捨選択するためには、自治体側が計画論を構築しておく必要がある。そして、市民提案から基本構想に至った経緯を提案した市民グループに説明する必要がある。

⑥第三者機関の設置

第三者機関を設置し、市民グループが基本構想を作成する上でかかえる問題点に対する相談窓口となり、また市民提案が出された際に提案の妥当性を審査する。BF基本構想を策定する時に結成される協議会を策定後も継続させ、第三者機関として位置づけることも考えられる。

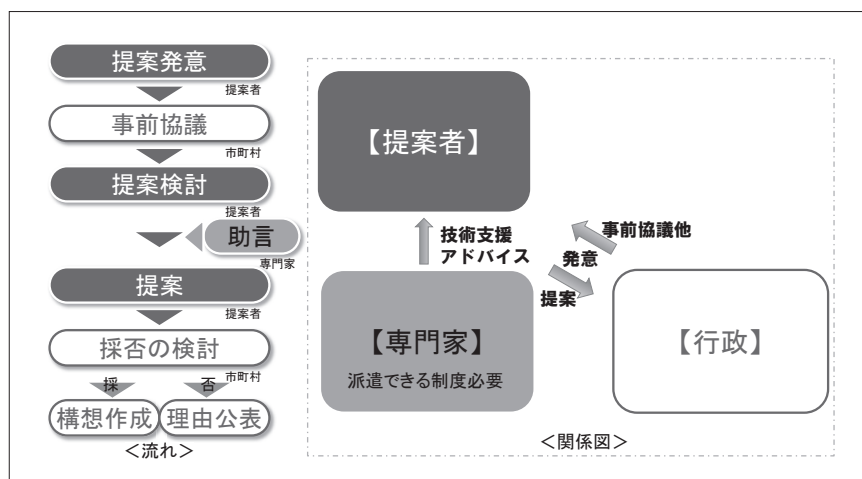


図10 市民提案の枠組みのモデル

当調査研究は平成23年度ECOMO交通バリアフリー研究助成を受けて実施した。共同研究者は、石川浩・秋元妙美・別府知哉・上田真紀子・山岸美紀である。

<謝辞>

調査にご協力いただいた方々にここに記して感謝を表します。

<注釈>

- 1) 新法の施行に伴い、従来は身体障害者だけであった対象者が、新法では身体障害者・知的障害者・精神障害者・発達障害者等の全ての障害者が対象となり、対象物が従来の建物、公共交通機関、道路に加えて路外駐車場、都市公園も対象となった。さらに、施策を検証し新たな施策や措置を講じて段階的・継続的な発展を図っていくという「スパイラルアップ」という手法やバリアフリー化に関して国民の理解と協力を求める「心のバリアフリー」等、ソフト施策の充実も内容に盛り込まれた。
- 2) BF基本構想の提案を断念し、要望書を提出することに切り替わったことに伴い、会の名称が「練馬のUDをめざす区民の会」に変更となった。

The Issues of Citizen Proposal System for Barrie-free Basic Design

KANKI Yumi

Abstract

Barrier-free Act introduced the citizen proposal system. But there are only a few cases. This research revealed the problems of the present citizen proposal system through the analyses of leading cases and monitoring study of barrier-free basic design planned by the citizen, and suggested the measures to put this system to practical use. There are six measures : adviser sending system, subsidy, development of municipal attitude for barrier-free basic design, designation of a department in charge, clarification of the process from the citizen proposal to the formulation of barrier-free basic design and foundation of third-party institution.

Keywords: Barrier-free Act, Barrie-free Basic Design, Citizen Proposal System